

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	793
----------	-----

2019년 12월 16일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제안자 : 권수정 의원 외 20명
- 나. 제안일 : 2019년 7월 31일
- 다. 회부일 : 2019년 8월 13일
- 라. 상정일 : 제290회 서울시의회 정례회 제6차 행정자치위원회
2019년 11월 29일 상정·의결(수정안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자: 권수정 의원)

가. 제안이유

- 현재, 저소득 여성·청소년을 대상으로 위생용품을 지원하고 있는 바, 위생용품 구입에 적지 않은 비용이 지출되는 현실을 고려하여 소득수준과 관계없이 위생용품을 필요로 하는 모든 여성 어린이·청소년을 대상으로 보편 위생용품을 확대·지원하려는 것임.

나. 주요내용

- 위생용품 지원 등의 대상을 여성 어린이·청소년으로 확대·시행하도록 규정함(안 제19조제6항).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년복지 지원법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 참조
- 다. 입법예고(2019.8.19. ~ 8.26.) 결과 : 의견 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

- 본 개정조례안은 제19조제6항의 ‘빈곤 여성 어린이·청소년’ 중 ‘빈곤’을 삭제하여 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보제공 위생용품 지원 등 필요한 시책을 모든 여성 어린이·청소년을 대상으로 수립·시행하도록 하고자 하는 것임.

〈 신구조문 대비표 〉

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안

현 행	개정안
<p>제19조(복지에 관한 권리) ① 어린이·청소년은 인간다운 생활을 누릴 권리가 있다.</p> <p>② 어린이·청소년은 각종 사회보장제도의 혜택을 받을 권리가 있다.</p> <p>③ 어린이·청소년은 건강이나 신체적·지적·정신적 발달에 유해한 모든 착취로부터 보호 받을 권리가 있다.</p> <p>④ 시장은 빈곤·장애·소수자 어린이·청소년 등 자립 및 추가적인 배려가 필요한 어린이·청소년을 대상으로 한 지원 프로그램을 운영해야 한다.</p> <p>⑤ 시장은 복지시설을 이용하거나 서비스를 받는 어린이·청소년에게 낙인감을 주지 않도록 최대한 노력해야 한다.</p> <p>⑥ 시장은 빈곤 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. <신설 2016. 9. 29.></p>	<p>제19조(복지에 관한 권리) ① 어린이·청소년은 인간다운 생활을 누릴 권리가 있다.</p> <p>② 어린이·청소년은 각종 사회보장제도의 혜택을 받을 권리가 있다.</p> <p>③ 어린이·청소년은 건강이나 신체적·지적·정신적 발달에 유해한 모든 착취로부터 보호 받을 권리가 있다.</p> <p>④ 시장은 빈곤·장애·소수자 어린이·청소년 등 자립 및 추가적인 배려가 필요한 어린이·청소년을 대상으로 한 지원 프로그램을 운영해야 한다.</p> <p>⑤ 시장은 복지시설을 이용하거나 서비스를 받는 어린이·청소년에게 낙인감을 주지 않도록 최대한 노력해야 한다.</p> <p>⑥ 시장은 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. <신설 2016. 9. 29.></p>

- 발의 배경을 살펴보면, 현행 빈곤 청소년의 위생용품 지원사업의 사회적 낙인효과를 방지하고, 청소년의 예민한 감수성으로 인해 공공장소에서 위생용품을 제때 공급하지 못한다는 점을 감안하여 소득수준과 관계없이 위생용품을 필요로 하는 모든 여성 어린이·청소년에게 지원할 수 있도록 확대하려는 것으로 보임.

※ 권수정 의원의 제안이유

현재, 저소득 여성·청소년을 대상으로 위생용품을 지원하고 있는 바, 위생용품 구입에 적지 않은 비용이 지출되는 현실을 고려하여 소득수준과 관계없이 위생용품을 필요로 하는 모든 여성 어린이·청소년을 대상으로 보건위생용품을 확대·지원하려는 것임.

- 다만, 생리대 지원사업은 인권 또는 복지 중 어떤 분야로 접근할 것인가에 대한 논란과 함께 보편적 지급(현금 또는 물품지원의 범위)의 찬반여론이 존재하고 있으며, 본 조례안 개정을 통해 입법취지를 실현시킬 수 있는지 법령체계에 대한 검토가 선행되어야 할 것으로 보임. 또한 지원대상과 지원물품의 적정성, 조문체계의 적정성, 재정여건과 사전절차 그리고 조례를 시행하기 위한 조문내용의 충분성에 대해서도 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 「헌법」은 국민의 인간다운 생활보장을 국가의 의무로 하고, 특히 ‘여성의 복지와 권익의 향상’을 별도로 규정(「헌법」제34조)하고 있으며, 「청소년복지 지원법」은 여성 청소년에게 보건위생을 위한 물품을 지원할 수 있다고 규정하고 있고(「청소년복지 지원법」제5조), 본 조례에서는 생리로 인하여 신체적, 정신적으로 생활에 어려움을 겪지 않고, 배려받을 권리가 있다고 규정(「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」제9조)하고 있음.
- 지방자치단체가 의무를 인권정책과 복지정책 중 어떤 수단으로 이행할지 여부에 대해서는 지방자치단체장이 재정여건, 공공성, 공익성 및 효율성에 따라 판단해야 할 것으로 사료됨.

※ 「대한민국 헌법」 제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

※ 「청소년복지 지원법」 제5조(건강한 성장지원) ③ 국가 및 지방자치단체는 여성청소년의 건강한 성장을 위하여 여성청소년에게 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있다.

※ 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제9조(건강) ④ 여성 어린이·청소년은 생리로 인하여 신체적·정신적으로 생활에 어려움을 겪지 않고 배려받을 권리가 있으며, 법령이나 지침에 따른 휴가나 휴식을 보장받을 권리가 있다.

- 우선 본 개정안을 통해 지원할 수 있는 인적 범위와 물적 범위를 살펴보면,
- 첫째, 본 조례는 인권보호 대상을 12세 미만의 어린이와 12세 이상 18세 이하의 청소년으로 규정하고 있고 있으나, 본 개정안의 제안이유는 ‘여성·청소년’으로 대상을 한정하여, 제안이유와 조문내용과 차이가 있고, 비용추계는 11세부터 18세이하의 여성 청소년으로 추계하고 있으나, 실제로 만 11세 미만 어린이의 초경도 적지 않음에도 불구하고, 이를 제외하여 필요한 지원범위를 누락하고 있어, 보편적 지원이라는 입법취지를 반영하지 못하고 있는바, 보편적 지원을 위한 적정범위를 특정하지 못한 것으로 사료됨.

※ 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제2조(용어) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

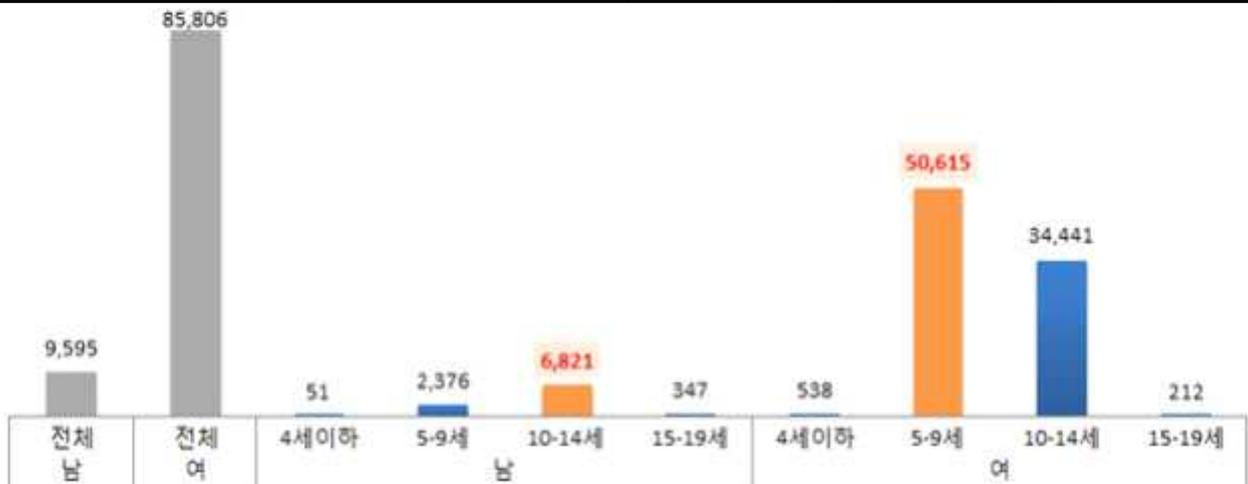
1. "어린이"이란 아래의 경우에 해당하는 사람 중에서 만 12세 미만의 사람을 말하고, "청소년"이란 만 12세 이상 만 19세 미만(다만, 19세에 도달하는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외)의 사람을 말한다.

〈 본 개정안 관련 세부 비용추계 내역 〉

※ 여성 어린이·청소년 대상 보건위생용품 연간 추가지원비용
= 추가지원 대상인원 × 매월 지원단가(290원×6일×6개) × 12개월
= 308,096명 × 10,500원 × 12개월
= 연간 38,820,096천원(약 388억원 추가, 총 410억원 가량 소요)
○ 추가지원 대상인원
= 서울시 여성 청소년 수(만11세~18세)
= 325,159명 - 17,063명
= 308,096명

〈 2017년 '성조숙증'질환 성별 연령대별 진료인원 〉 (단위:명, %)

구분	전체	4세이하	5-9세	10-14세	15-19세
계	95,401 (100%)	589 (0.6%)	52,991 (55.5%)	41,262 (43.3%)	559 (0.6%)
남자	9,595 (100%)	51 (0.5%)	2,376 (24.8%)	6,821 (71.1%)	347 (3.6%)
여자	85,806 (100%)	538 (0.6%)	50,615 (59.0%)	34,441 (40.1%)	212 (0.2%)



※ 출처 : 국민건강보험, 건강보험정책연구원 빅데이터실, 2019.5.21(화) 보도자료 발취

- 지원대상의 연령을 상위법령과 비교해보면, 법령(만 9세 이상~만 24세 이하)과 조례(18세 이하, 어린이+청소년)의 생리대 지원연령이 상이하어, 19세 부터 24세까지의 청소년은 지원대상에 제외되는 것으로 보이며, 본 조례를 통해 지원범위를 규정할 수 있는지에 대해 논쟁의 소지가 있음.

※ 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」제2조(용어) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "어린이"이란 아래의 경우에 해당하는 사람 중에서 만 12세 미만의 사람을 말하고, "청소년"이란 만 12세 이상 만 19세 미만(다만, 19세에 도달하는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외)의 사람을 말한다.

※ 「청소년복지 지원법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "청소년"이란 「청소년기본법」 제3조제1호 본문에 해당하는 사람을 말한다.

※ 「청소년 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "청소년"이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다.

- 둘째, 지원물품에 대해서 살펴보면, 본 개정안의 제안이유와 조문내용은 '위생용품 지원 등'으로 규정하고 있으나, 생리대는 「약사법」 및 정부고시에 따라 '위생용품'이 아닌 '의약외품' 중 '생리혈 위생처리 제품'에 속하며, 지원 대상을 특정하지 않으면 잘못된 물품(위생용품으로 정의된 일회용 팬티라이너)이 지원되거나, 입법취지가 왜곡 또는 악용되어 의약외품 중 다른 물품(마스크 등)을 지원할 근거로 사용될 수도 있는바, 법령이 정한 분류에 따른 물품으로 특정할 필요가 있을 것으로 사료됨.

※ 의약외품 중 생리혈 위생처리 제품

- 「약사법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

7. "의약외품(醫藥外品)"이란 (중략) 식품의약품안전처장이 지정하는 것을 말한다.

- 「의약외품 범위 지정」(시행 2019.10.1., 식품의약품안전처고시 제2019-86호)

1. 약사법 제2조제7호 가목에 따른 의약외품은 다음 각목과 같다.

가. 생리혈 위생처리 제품

1) 생리대 2) 탐폰 3) 생리컵 (이하 생략)

※ 위생용품 관련

- 「위생용품 관리법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "위생용품"이란 보건위생을 확보하기 위하여 특별한 위생관리가 필요한 용품으로서 다음 각 목의 구분에 따른 용품을 말한다.

라. 기타 위생용품

4) 그 밖에 대통령령으로 정하는 것

- 「위생용품 관리법 시행령」 제2조 관련 [별표1]

위생용품의 종류(제2조 관련)

1. 일회용 팬티라이너(「약사법」 제2조제7호가목에 따른 의약외품은 제외한다)
2. 손을 닦는 용도 등으로 사용할 수 있도록 포장된 마른 티슈로서 최종 단계에서 물을 첨가하여 사용하는 제품

○ 셋째, 본 조례는 ‘학교 밖’ 또는 ‘학생’, 교내 또는 교외에서 어린이·청소년들의 차별없는 인권보장을 위해 제정¹⁾되었는바, 현행 제19조제6항의 ‘빈곤’을 전제로 추진하는 사업보다 모든 여성 어린이·청소년을 대상으로 권리를 보장하는 본 개정안은 본 조례 제정취지에 부합한다고 하겠으나, 본 조례 제19조는 복지에 관한 청소년의 일반적 권리를 규정하고 있고, 안 제19조 제6항의 위생용품 지원을 규정하고 있어 조문체계와 맞지 않는 것으로 보이며, 여성건강 및 생리 등을 규정하고 있는 제9조로 조문을 이동·수정할 필요는 없는지 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 개정대상인 제19조제6항은 지난 제270회 임시회(2016.9.7.)에서 소위 ‘운동화 깔창 생리대’로 알려진 저소득층 소녀들의 배려받지 못한 인권을 보호하고자 신설되었음.
 의안번호 : 09-1372, 제 안 일 : 2016.8.16.
 제 안 자 : 김경자(양천), 한명희 의원(찬성자 17명), 처리결과 : 원안가결(2016.9.9.)

※ 깔창 생리대 사건 : 2016년 중반, 생리대 생산기업이 제품의 가격을 8% 인상을 예고 하자, SNS에서 반대 여론이 일어났고, ① 저소득층 홀아버지 밑에서 자란 초등학교 고학년 학생이 생리대를 사달라고 말할 수 없어 신발 깔창에 휴지를 덧대어 생리대로 대신 사용한 일화와 ② 저소득층 여성 청소년이 생리대 살 돈이 없어서 생리기간 중에는 결석하고, 집에서 수건을 깔고 누웠던 사례가 SNS에 소개 및 전파되면서 저소득층 여성 청소년의 인권 및 건강의 문제가 대두되었음.

※ 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제9조(건강) ① 어린이·청소년은 자연환경과 어울릴 기회를 가지고 충분한 햇볕과 쾌적한 공기, 적절한 녹지가 확보된 공간에서 필요한 영양을 공급 받으며 거주·활동할 권리가 있다.
 ② 어린이·청소년은 최적의 건강상태를 유지하고 아플 때 적절한 치료를 받는 등 보건·의료시설을 편리하게 이용할 수 있는 권리가 있다.
 ③ 어린이·청소년은 정기적으로 진료를 받으며, 회복이 필요한 경우 적절한 기회와 공간을 제공받을 권리가 있다.
 ④ 여성 어린이·청소년은 생리로 인하여 신체적·정신적으로 생활에 어려움을 겪지 않고 배려받을 권리가 있으며, 법령이나 지침에 따른 휴가나 휴식을 보장받을 권리가 있다.

1) 2012.10.4. 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례안」의 제안이유 발취

⑤ 어린이·청소년은 마약과 향정신성 물질의 불법적 사용으로부터 보호받고 이러한 물질의 생산과 거래에 이용당하지 않을 권리가 있다.

⑥ 시장은 어린이·청소년 사이에 증가하는 질병을 예방하고 치료하기 위하여 노력하여야 하며, 관계기관과 협력하여 어린이·청소년의 건강을 증진시키기 위한 사업을 실시하여야 한다.

○ 넷째, 본 개정안은 생리를 인권적 측면으로 접근하고 있으나, 통상 인권은 방향성을 제시하고, 복지는 개별 조례를 통해 구체적인 대상·절차·지원액 등을 정하여 실제 사업을 추진하는 근거로 할 것인바, 본 조례 개정이 실제 입법취지인 생리대 보편지급의 근거로 해석될 수 있는지에 대해서는 논란의 소지가 있다고 하겠음.

○ 다섯째, 생리대 보편지급의 근거가 된다고 하더라도, 시행을 전제로 개정 조례안이 발의되었다면, 「사회보장 기본법」에 따라 정부와 협의가 필수 절차로 보이며, 청소년 인권분야의 검토와 함께 복지분야, 재정적인 여건 등 종합적인 검토가 선행되어야 할 것으로 사료됨.

※ 「청소년복지 지원법 시행령」 제3조의2(보건위생물품 지원의 대상과 방법 등)③ 국가 및 지방자치단체는 지원 대상 결정 등 보건위생물품 지원 업무를 수행하기 위하여 「사회보장기본법」 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템을 연계하여 사용할 수 있다.

※ 「사회보장 기본법」 제26조(협의 및 조정) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

〈 본 개정조례안 관련 입법자문 결과 요약 〉

「사회보장기본법」제26조의 협의 및 조정의 대상인지 여부		
자문1	자문2	자문3
협의대상 보건위생물품 지원은 사회 서비스에 포함되며, 확대는 사회보장제도 변경으로 협의의 대상임	협의대상 위생용품을 지원하는 것은 사회보장제도 신설 내지 변경에 해당하여 사전 협의하여야 함.	조례안 자체는 협의대상 아님 사업대상 및 지급액 등이 구체적으로 명시된 조례안이라고 보기 힘들어 조례안 자체만으로 협의대상이라고 보기어려움

○ 여섯째, 법령은 생리대 지원범위를 저소득층 청소년으로 한정하고 있으나²⁾, 본 개정안은 모든 어린이·청소년에게 지급하도록 개정하고 있어, 본 개정안이 생리로 인한 어려움을 해소한다는 점은 법령의 목적에는 부합하나, 그 범위와 방법 등 구체적인 지원방법은 법령과 상이하며, 시장이 시책을 수립·시행하도록 하는 것이 예산편성을 강제하는 것인지에 대해서는 논란의 소지가 있다고 하겠음.

※ 의회가 조례 제·개정을 통해 지방자치단체장에게 예산편성을 강제하게 될 경우 대법원은 이를 시장의 전속적 권한인 예산편성권을 침해하여 지방자치법 위반이라고 판시하고 있으며, 이에 더해 평생교육국은 검토의견을 재정상의 이유 등으로 ‘수정의결’로 제출하고 있어, 신중한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

2) 「청소년복지 지원법 시행령」 제3조의2(보건위생물품 지원의 대상과 방법 등) ① 국가 및 지방자치단체는 법 제5조제3항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 그 사람의 가구원으로서 여성가족부장관이 정하는 연령에 해당하는 여성청소년(이하 "지원대상 여성청소년"이라 한다)을 대상으로 보건위생에 필수적인 물품(이하 "보건위생물품"이라 한다)을 지원한다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제10호의 차상위계층에 해당하는 사람
2. 「국민기초생활 보장법」 제7조에 따른 생계급여, 주거급여, 의료급여 또는 교육급여의 수급자
3. 「한부모가족지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 지원대상자
4. 그 밖에 여성가족부장관이 보건위생물품 지원이 필요하다고 인정하는 사람

〈 평생교육국 검토의견 〉

□ 검토 내용

- 「청소년복지 지원법」 상 여성 청소년 보건위생물품 지급에 관한 근거 조항이 이미 있으므로 조례 개정은 법적으로 가능한 것으로 판단됨

▶ 청소년복지 지원법 제5조(건강한 성장지원)

- ② 국가 및 지방자치단체는 여성청소년의 건강한 성장을 위하여 여성청소년에게 보건 위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있다.

- 단, ‘교육 및 정보 제공’과 ‘위생용품 지원’은 사업의 성격과 목적, 지원 내용 등이 상이한 것으로 동일 조항 내에서 함께 규정하기 곤란함

- ‘교육 및 정보 제공’은 소득 계층이나 연령에 구분 없이 일반 청소년 누구나 희망하면 제공받아야 하는 사업으로 가치 판단의 문제가 없음
- 이와 관련, 서울시는 청소년성문화센터 8개소(시립6, 구립1, 민간1)에서 학교 등 찾아가는 성교육, 성문화 교육관 운영 중임
 - ▶ 월경부터 임신, 출산·피임, 여성 질병 등 여성의 위생 및 건강 관련 교육

- 특히 위생용품 지원은 교육·정보제공과 달리 지원 대상, 지원 규모 및 예산 확보 등 별도로 신중한 검토가 필요한 사업임

- 지원 대상 확대에 대한 시민 의견 수렴 필요
- 대규모 예산 투자 가능 여부 및 국가 등과 재원분담 가능성
- 점진적인 확대 방안 검토(계층별 또는 연령별) 등

□ 검토 결과 : ‘수정의결’ 요청

※ 대법원판례 1996.5.10. 95추87판결 발취

법령상 지방자치단체의 장에게 예산안 편성 또는 국·시·도보조금의 예산계상 신청 등의 사무에 관한 집행권한을 부여하면서도 그 권한행사에 대한 의회의 사전 의결 또는 사후 승인을 받도록 하는 등의 권한 행사를 견제·제한하는 규정을 두거나, 그러한 내용의 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한, 하위법규인 조례로써는 단체장의 예산안 편성권 또는 국·시·도보조금의 예산 계상 신청권을 본질적으로 제약하는 내용의 규정을 할 수 없고, 이러한 내용의 조례가 제정되었다면, 이는 지방자치법에 위배된다.

〈 본 개정조례안 관련 입법자문 결과 요약 〉

법령에서 정한 지원범위(저소득층)를 확대하여 조례에 규정할 수 있는지 여부		
자문1	자문2	자문3
위법 법령의 위임없이 조례개정 으로 시장을 강제하는 것은 위법하며, 사업범위 확대는 재정부담을 수반하여 시장 의 예산편성권을 침해.	단정할 수 없음. 법령의 목적과 부합하고, 수 익적, 급부적 성격이 강하므 로 조례제정권의 한계를 일 탈하는 것으로 단정할 수 없음.	합법 조례로 법령에 정한 급부를 강화하는 것으로 법령에 반 하지 않는다고 할 것임.

- 다만, 집행부의 반대 이유처럼 해외 도시의 생리대 지원사업 예산이 실 소모량을 반영하지 못했다는 점이 서울시의 재정투자 규모의 타당성을 설명하지 못하는바, 낙인효과 및 청소년의 감수성을 감안한 효율적 사업 추진방안 연구가 필요할 것으로 사료됨.

〈 해외 생리대 보편지급 정책 사례 〉

구 분	미국 뉴욕 시('16.6.)	스코틀랜드('18.9.)	영국('19.4.)
결정주체	뉴욕 시 의회	스코틀랜드 지방정부	교육부
지급대상	6학년~12학년 약 30만명	만 11세~18세 약 39만5천 명	만 11세~18세 영국 전역 청소년
지급방법	뉴욕 800여개 공립학교에 생리대 지급대 비치	중·고·대학에 생리용품 지급	스코틀랜드의 지급 방식을 참고
소요예산	연간 190만 달러 (약 22억 8천만원)	연간 520만 파운드 (약 75억원)	세부 예산 미발표 ('20년도 시행)

※ 출처 : 평생교육국

〈 생리대 보편지급 도시별 1인당 지원액 〉

(단위 : 원, 명)

	대상인원	소요예산	연간 1인당 지원액	월평균 1인당 지원액
미국 뉴욕시	300,000명	약 22억8천만원	7,600원	633원
스코틀랜드	395,000명	약 75억원	18,987원	1,582원
서울시	325,159명	(추정) 409억7천만원	126,000원	10,500원
경기도 여주시	3,950명	약 5억원	126,000원	10,500원

※ 출처 : 평생교육국 제출자료(해외 생리대 보편지급 정책 사례) 및 비용추계자료 재구성

※ 서울시의 생리대 보편지급에 대한 보완적 정책의 존재

- 서울시 여성권익담당관에서는 공공기관 비상용 생리대 비치사업을 통해 서울 시내 청소년 관련 59개 공공기관에 생리대를 지급하고 있으며, 강남구에서는 자체 사업으로 초·중고 34개 학교에 생리대를 지급하고 있음
- 저소득층 뿐만이 아닌 누구나가 물품을 이용할 수 있는 일종의 보편지원 정책으로서, 낙인감의 발생 없이 청소년에게 필요한 수요를 충족시켜주고 있음.

〈 추진 중인 생리대 지급사업 〉

※ 서울시 여성권익담당관 : 여성건강을 위한 비상용 생리대 비치사업('19.5.~)

- 지원근거 : 「서울특별시 성평등 기본조례」 제25조 2항
- 지원대상 : 청소년·여성 이용 공공기관 총 200여 개소
- 지급방식 : 코인형 무료 자판기 설치
 - 코인형 : 안내데스크에 코인 비치 후 필요한 사람이 가져다 쓰는 방식
- 소요예산 : 5억 1,900만원(시비 100%)

※ 강남구 여성가족과 : 생리대 보급기 설치를 통한 무상지급 확대('19.3.~)

- 지원근거 : (강남구 조례)
- 지원대상 : 관내 34개 학교 등 공공기관 총 81개소
- 지급방식 : 각 학교 화장실에 보급기 설치
- 소요예산 : 8억 2,000만원(구비 100%)

- 일곱째, 본 개정안이 직접적인 생리대 지원의 근거가 될 수 있는지 여부에 대해서 살펴보면, 안 제19조 제6항은 '필요한 시책을 수립·시행하여야 한다'고 규정하고, 교육, 정보제공, 위생용품 지원 등 시행해야 할 시책을 열거하고 있으나, 구체적 제도나 사업을 시행해야 할 규정으로 보기 어려우며, 이는 「청소년복지 지원법」 제5조 제1항이 있음에도 불구하고, 제3항을 별도로 규정한 이유와 일맥상통한다고 하겠음.

※ 「서울특별시 어린이·청소년 인권 조례」 제19조(복지에 관한 권리) ⑥ 시장은 빈곤 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

※ 「청소년복지 지원법」 제5조(건강한 성장지원) ① 국가 및 지방자치단체는 성별 특성을 고려하여 청소년의 건강 증진 및 체력 향상을 위한 질병 예방, 건강 교육 등의 필요한 시책을 수립하여야 하며, 보호자는 양육하는 청소년의 건강 증진 및 체력 향상

에 노력하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 관련 기관과 협의하여 성별 특성을 반영한 청소년의 건강·체력 기준을 설정하여 보급할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 여성청소년의 건강한 성장을 위하여 여성청소년에게 보건위생에 필수적인 물품을 지원할 수 있다.

④ 제1항에 따른 시책의 마련, 제2항에 따른 건강·체력 기준의 설정·보급 및 제3항에 따른 물품 지원의 기준·범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 여덟째, 본 조례는 어린이·청소년 인권을 선언적으로 규정하고 있으며, 구체적인 시책 또는 사업은 개별 조례를 통해 시행하고 있으며,

「청소년복지 지원법」도 지원을 규정하고, 그 시행령에 구체적으로 대상, 범위 등을 규정하고 있는바, 본 개정안의 입법취지처럼 생리대 보편지원에 관한 사항도 대상·방법·범위 등을 개별 조례에 구체적으로 규정하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 「청소년복지 지원법 시행령」 제3조의2(보건위생물품 지원의 대상과 방법 등) ① 국가 및 지방자치단체는 법 제5조제3항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 그 사람의 가구원으로서 여성가족부장관이 정하는 연령에 해당하는 여성청소년(이하 "지원대상 여성청소년"이라 한다)을 대상으로 보건위생에 필수적인 물품(이하 "보건위생물품"이라 한다)을 지원한다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제10호의 차상위계층에 해당하는 사람
2. 「국민기초생활 보장법」 제7조에 따른 생계급여, 주거급여, 의료급여 또는 교육급여의 수급자
3. 「한부모가족지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 지원대상자
4. 그 밖에 여성가족부장관이 보건위생물품 지원이 필요하다고 인정하는 사람

② 국가 및 지방자치단체는 지원대상 여성청소년에게 보건위생물품을 직접 교부하거나 보건위생물품의 이용권[보건위생물품을 이용할 수 있도록 금액이나 수량이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 증표를 말한다]을 교부할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지원 대상 결정 등 보건위생물품 지원 업무를 수행하기 위하여 「사회보장기본법」 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템을 연계하여 사용할 수 있다.

④ 제2항에 따라 보건위생물품 또는 보건위생물품의 이용권을 교부받으려는 지원대상

여성청소년은 여성가족부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 신청하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 지원에 필요한 신청 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

○ 결론적으로, 생리대를 보편 지급하도록 선언적으로 규정하는 것은 본 조례의 목적과 취지, 내용상 부합하나, 대상, 지급물품, 절차, 방법 등에 대한 구체적 규정이 없이는 사업 추진이 어려운 것으로 보이며, 개별 조례의 제정 또는 관련 조례의 개정을 통해 구체적 규정을 마련하기 위해서는 시장(집행부)과 협의가 필요할 것으로 사료됨.

※ 「공직선거법」은 지방자치단체가 자체 계획과 예산으로 조례에 구체적인 규정없이 물품을 지원하는 것을 기부행위로 규정하고, 금지하고 있는바, 생리대 지원을 위한 대상, 범위, 절차, 근거, 예산 등이 명확히 확정되지 않은 상태에서의 사업시행은 법령위반의 소지가 있어, 본 개정안으로만 사업 추진은 무리가 있을 것으로 사료됨.

※ 「공직선거법」제112조(기부행위의 정의 등) ① 이 법에서 "기부행위"라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

5. 질의 및 답변요지 : 생략.

6. 토론요지 : 없음.

7. 수정안의요지

가. 수정이유

- ‘빈곤’이라는 단어 삭제만으로 모든 여성·청소년에게 위생물품 지원의 확고 부동한 근거가 될 수는 없다고 판단하고, 의회와 시의 협력으로 구체적인 근거를 마련 후 정책과 사업으로 실현하도록 보완하고자 함.

나. 주요내용

- 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공 등 필요한 시책을 수립하도록 함(안 제19조제6항).
- 시장은 여성 어린이·청소년을 대상으로 예산의 범위 내에서 위생용품을 지원할 수 있도록 함(안 제19조 제7항).

8. 심사결과 : 수정안 가결(재석위원 9명, 전원찬성).

8. 소수의견의요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	793 관 련
----------	------------

제안연월일 : 2019년 12월 16일
제 안 자 : 행정자치위원장

1. 수정이유

- ‘빈곤’이라는 단어 삭제만으로 모든 여성·청소년에게 위생물품 지원의 확고 부동한 근거가 될 수는 없다고 판단하고, 의회와 시의 협력으로 구체적인 근거를 마련 후 정책과 사업으로 실현하도록 보완하고자 함.

2. 주요내용

- 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공 등 필요한 시책을 수립하도록 함(안 제19조제6항).
- 시장은 여성 어린이·청소년을 대상으로 예산의 범위 내에서 위생용품을 지원할 수 있도록 함(안 제19조 제7항).

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이
수정한다.

안 제19조제6항 중 “교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을
수립·시행하여야 한다”를 “교육 및 정보 제공 등 필요한 시책을 수립·
시행하여야 한다”로 한다.

안 제19조제7항을 다음과 같이 신설한다.

- ⑦ 시장은 여성 어린이·청소년을 대상으로 예산의 범위 내에서 위생용품을
지원할 수 있다.

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

< 신·구 조문대비표 >

현 행	개정안	수정안
<p>제19조(복지에 관한 권리)</p> <p>⑥ <u>시장은 빈곤</u> 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p>	<p>제19조(복지에 관한 권리)</p> <p>⑥ <u>시장은</u> 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 <u>교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</u></p> <p style="text-align: right;"><u><신 설></u></p>	<p>제19조(복지에 관한 권리)</p> <p>⑥ <u>시장은</u> 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 <u>교육 및 정보 제공 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</u></p> <p>⑦ <u>시장은 여성 어린이·청소년을 대상으로 예산의 범위 내에서 위생용품을 지원할 수 있다.</u></p>

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

안 제19조제6항을 다음과 같이 한다.

- ⑥ 시장은 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

안 제19조제7항을 다음과 같이 신설한다.

- ⑦ 시장은 여성 어린이·청소년을 대상으로 예산의 범위 내에서 위생용품을 지원할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

서울특별시 어린이·청소년 인권 조례 일부개정조례안

< 신·구 조문대비표 >

현 행	개정안
<p>제19조(복지에 관한 권리)</p> <p>⑥ <u>시장은 빈곤</u> 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 교육 및 정보 제공, 위생용품 지원 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p>	<p>제19조(복지에 관한 권리)</p> <p>⑥ <u>시장은</u> 여성 어린이·청소년의 위생관리 및 건강 증진을 위하여 관련 <u>교육 및 정보 제공 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</u></p> <p>⑦ <u>시장은 여성 어린이·청소년을 대상으로 예산의 범위 내에서 위생용품을 지원할 수 있다.</u></p>